

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 décembre 1987.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi relatif au renouvellement des baux commerciaux.

Par M. René-Georges LAURIN,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Guy Malé, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.*

Voir le numéro :

Sénat : 100 (1987-1988).

Baux.

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSE GENERAL	3
I. L'encadrement législatif des majorations de loyers commerciaux	5
A. La propriété commerciale.....	5
B. La fixation du loyer	6
a) Les propositions de retour à la liberté formulées par l'Assemblée nationale pour 1987	6
b) L'étude conduite par votre commission des Lois	7
II. Le dispositif du projet de loi	10
A. Le problème de l'indice	10
B. Les modalités de fixation du loyer	13
C. La commission de conciliation.....	13
EXAMEN DES ARTICLES	15
Article premier : Indice applicable.....	15
Article 2 : Commission de conciliation	16
Article 3 : Entrée en vigueur	18
TABLEAU COMPARATIF	19

Mesdames, Messieurs,

Le décret du 3 juillet 1972 modifiant et complétant le décret n° 53- 960 du 30 septembre 1953 réglant les rapports entre bailleurs et locataires en ce qui concerne le renouvellement des baux à loyers d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal est venu plafonner la majoration du loyer lors du renouvellement d'un bail commercial.

Jusqu'alors, les parties fixaient librement le nouveau bail mais souvent après un long parcours contentieux. Pour parer à cette difficulté, le décret du 3 juillet 1972 a fixé un coefficient théorique de majoration déterminé par référence à trois indices : l'indice du coût de la construction, celui des prix à la consommation et celui de la production industrielle.

Il est toutefois apparu très vite que le coefficient théorique - notamment quant à sa référence à l'indice de la production industrielle - s'établissait à un niveau trop élevé : pour avoir écarté les difficultés antérieures, le décret du 3 juillet n'en était pas arrivé pour autant à permettre la fixation du niveau du loyer d'une manière satisfaisante. On en vint donc à recourir chaque année, à compter de l'entrée en vigueur théorique du nouveau mécanisme fixée au 1er janvier 1975, à la décision du Parlement pour que soit déterminé un coefficient raisonnable.

Le Parlement s'est ainsi prononcé douze fois consécutives, dans les termes suivants :

Année de renouvellement	Coefficient théorique	Coefficient adopté par le Parlement
1978	2,55	2,25
1979	2,51	2,35
1980	2,66	2,40
1981	2,77	2,45
1982	2,81	2,55
1983	2,77	2,55
1984	2,59	2,35
1985	2,59	2,25
1986	2,39	2,10
1987	2,20	2,00

Le projet de loi n° 100 (1987-1988) relatif au renouvellement des baux commerciaux s'efforce de mettre un terme à cette situation à l'évidence inadéquate et contre laquelle le Sénat s'est maintes fois prononcé. Au demeurant, la fixation annuelle du coefficient par voie législative s'était peu à peu doublée d'une extension de l'encadrement : en 1984, le projet portant définition du coefficient fut complété par un mécanisme de limitation autoritaire des hausses de loyers des locaux professionnels, des garages et des locations saisonnières qui jusqu'alors étaient demeurés dans le secteur libre ; en 1985, le projet devait étendre l'encadrement aux baux renouvelés tacitement au-delà de neuf ans.

Le projet qui nous est soumis aujourd'hui se propose de refondre le dispositif afin de ne plus recourir à cette procédure annuelle. Il choisit un nouveau mécanisme de référence et fixe le coefficient par renvoi au seul indice du coût de la construction.

Ce faisant, le projet consolide le principe d'un encadrement dans les limites des règles traditionnelles de la propriété commerciale.

1. L'encadrement législatif des majorations de loyers commerciaux

A. La propriété commerciale

Le bail commercial présente en droit français des caractères particuliers conférant au locataire un statut, si l'on peut dire, hybride. Le locataire n'est certes pas propriétaire, mais est titulaire d'un droit au renouvellement du bail. Dans les cas où son éviction est prévue, une indemnité compensatrice doit lui être versée.

Cette situation juridique, définie par la loi du 30 juin 1926, est plus connue sous la dénomination significative, mais juridiquement impropre, de "propriété commerciale". Elle prend en considération les caractères particuliers de l'occupant qui doit pouvoir jouir d'un droit permanent pour au moins trois raisons :

- des raisons d'équité, car il convient de permettre à l'exploitant de sauvegarder le fruit de ses efforts ;

- des raisons de bonne gestion commerciale, dans la mesure où l'éventualité d'une expulsion en fin de bail, peut décourager toute entreprise d'investissement ;

- des raisons financières, car le commerçant peut ne pouvoir obtenir certaines conditions de crédit faute de la pérennité du gage que peut être le fonds.

Ce régime fait toutefois l'objet de critiques.

On lui reproche la formation de rentes de situation qui se traduisent par l'apparition de pas-de-portes, parfois plus ou moins occultes (1). On lui reproche ensuite, et pour cause, de freiner la mobilité du commerce et le renouvellement des générations (2). On lui reproche enfin de demeurer un cas isolé dans le cadre de la Communauté économique européenne et de faire obstacle à la liberté d'établissement prônée dès 1957 par le traité de Rome.

Ces reproches sont à certains égards fondés. Le dernier ne l'est toutefois guère, car, juridiquement, le régime de la propriété

(1) - C'est la raison pour laquelle le seul régime de préemption sur fonds de commerce existant en droit français est celui réservé à l'Etat dans le cas d'une cession de fonds apparemment insuffisamment évaluée (art. 218 du livre des procédures fiscales).

(2) - La propriété commerciale fut ainsi mise en cause dès 1960 par le rapport sur les obstacles à l'expansion économique, dit rapport Rueff-Armand. (p.13 à 19).

commerciale n'écarte pas l'établissement de ressortissants de la Communauté. C'est pourquoi d'ailleurs l'évocation d'une réforme du régime qui serait liée à l'entrée en vigueur de l'acte unique européen au 1er janvier 1993 n'est guère compréhensible. Outre que celui-ci ne prévoit aucune innovation en matière de liberté d'établissement par rapport au traité initial, et qu'il n'emporte de surcroît aucun effet juridique automatique (1), il n'est en rien démontré que la propriété commerciale soit déjà, au regard du traité, un quelconque obstacle à cette liberté.

Constitue-t-elle d'ailleurs, dans les faits, un obstacle à la vitalité du commerce ? Sans doute pas, si l'on observe le dynamisme de celui-ci. Or le commerce contribue pour beaucoup à la vie du corps social et à l'animation des agglomérations françaises.

B. La fixation du loyer

Le commerçant dispose -on l'a vu- d'un droit au maintien dans les lieux. Mais à quel prix ? Faut-il que le loyer soit fixé librement ou faut-il qu'il soit encadré ? Cette question, votre Haute Assemblée se l'est posée à plusieurs reprises, car si la liberté de fixation des loyers se conçoit aisément dans son principe, il n'est guère de réponse satisfaisante à cet égard.

a) Les propositions de retour à la liberté formulées par l'Assemblée nationale pour 1987

L'an dernier, lors de l'examen du projet de loi fixant le coefficient applicable pour 1987, l'Assemblée nationale a proposé, sur la suggestion de sa commission des Lois, le retour à la liberté de fixation des loyers à compter du 1er janvier 1991, à l'issue d'un régime transitoire limitant les hausses autour d'un coefficient de référence, à 10 % en 1988, 20 % en 1989 et 30 % en 1990. L'Assemblée nationale a toutefois refusé d'adopter une autre proposition de sa commission des Lois étendant la libération des loyers aux renouvellements triennaux.

(1) - Voir à cet égard rapport Sénat n° 88-(1986-1987), p. 33.

Elle a donc reposé le problème, tout en soulignant la nécessité d'un régime transitoire.

Votre commission des Lois n'a pu vous proposer d'accepter le texte adopté par l'Assemblée nationale. Il était en effet tout à fait prématuré de prévoir une telle réforme au détour d'un texte se limitant à la fixation du coefficient.

Mais votre commission des Lois s'est proposée d'engager une réflexion sur l'ensemble du problème.

b) L'étude conduite par votre commission des Lois

Votre commission a donc chargé son rapporteur de prendre les contacts nécessaires à la mise en relief des principales données du problème. Dès le début de la présente session, celui-ci s'est donc attaché à prendre ces contacts et s'est proposé d'interroger l'ensemble des parties prenantes : commerçants, artisans, industriels et propriétaires et ce au moment même où, d'après les informations de votre rapporteur, le Gouvernement conduisait une même étude.

Trois questions principales ont été posées à l'ensemble des intéressés :

- faut-il ou non rejeter le principe d'un coefficient ?

- dans le cadre d'un retour éventuel à la liberté, quelle serait l'incidence exacte du déplafonnement du loyer sur la valeur des fonds ?

- comment concevoir les rapports entre bailleurs et locataires ?

De la réponse à ces questions, votre rapporteur a tiré plusieurs enseignements : le principe d'une fixation libre des loyers bute sur deux données de fait et achoppe sur plusieurs précédents malheureux.

Il bute en premier lieu sur la part que constitue aujourd'hui le plafonnement du loyer dans la valeur des fonds, quoique cette part soit moindre, semble-t-il, que l'on pouvait l'imaginer. La contribution du plafonnement varie en effet d'une région ou d'un quartier à l'autre. Elle dépend de la branche d'activité et paraît plus importante pour les commerces nécessitant un investissement fixe particulier. Mais elle semble souvent limitée.

En tout état de cause et pour réelle qu'elle soit, cette part est difficilement mesurable. Votre rapporteur a eu ainsi la surprise de constater qu'aucun de ses interlocuteurs ne disposait ne serait-ce que d'estimations sur la contribution du plafonnement à la valeur des fonds. L'an dernier, il avait été informé de cas où le plafonnement pouvait représenter près de 50 % de la valeur du fonds. Plusieurs professionnels ont toutefois jugé ces cas tout à fait marginaux et non significatifs. Mais aucun élément chiffré n'a été porté à la connaissance de votre rapporteur à cet égard, malgré ses demandes réitérées, et alors que le problème paraissait au centre du débat.

Tout au plus dispose-t-on d'éléments ponctuels de comparaison, tels ceux que représentent les loyers libres pratiqués dans les centres commerciaux. Toutefois, l'écart n'est pas toujours significatif d'un local plafonné à un local libéré.

Votre rapporteur a appris d'autre part la contribution des fonds -ce qui justifie toute l'attention qu'il faut porter à leur valeur- à la retraite de l'occupant : de nombreux commerçants assoient leur retraite sur la vente de leur fonds, ce qui a été confirmé par tous les interlocuteurs de votre rapporteur.

Votre rapporteur a souhaité à l'inverse connaître la situation des propriétaires à l'égard du coefficient. Or, de la même manière, il paraît difficile de disposer ne serait-ce -là encore- que d'estimations sur les effets dudit coefficient. Dans les centres-villes, et plus encore dans certains quartiers très en vogue (1), le coefficient paraît pénaliser certains propriétaires car les bases auxquelles il s'applique "dévient" de manière croissante. Mais la quantification de cette pénalisation n'est pas connue et paraît difficile à établir, car le fonds contribue par lui-même à la valorisation des murs. L'animation commerciale d'un quartier apporte en effet à ceux-ci une valeur complémentaire souvent considérable.

Comme on le voit, ce domaine est par excellence un domaine sensible. Le retour à la liberté de fixation des loyers ne peut donc s'envisager sans un examen méticuleux et scientifique.

Au demeurant, un tel retour ne peut pas ne pas s'accompagner d'un régime transitoire. La formation des rentes liées au plafond, l'évolution de la valeur des murs, les tensions à

(1) Encore faut-il avoir présent à l'esprit que le coefficient n'est plus applicable lorsque les facteurs locaux de commercialité changent.

la hausse ou à la baisse (1) supposeraient, au cas où un retour à la liberté était proposé, un régime transitoire prudent. Deux points mériteraient tout particulièrement attention : le remboursement de la confiscation de la rente qui serait alors opéré, la redistribution de la contribution du plafond à la valeur des murs.

Le principe d'une fixation libre du loyer pourrait enfin acheminer sur des précédents fâcheux, faut de mesures appropriées. Le système antérieur à 1972 a souvent donné lieu à des contentieux longs. Le système actuel en donne encore une idée puisque, pour les cas où le coefficient ne joue pas (2), on note des instances qui demeurent en moyenne supérieures à un an (3). Une adaptation des procédures serait donc un préalable indispensable à toute redéfinition d'un régime de fixation libre des loyers. Au demeurant, dans le présent projet, une procédure de conciliation facultative est mise en place à titre d'expérience dans un système à coefficient. L'adaptation ci-dessus évoquée serait d'autant plus souhaitable que le commerce hésite en général à plaider, lui qui opère plutôt selon des usages tirés des plus anciennes traditions (la "lex mercatoria") que selon des règles écrites. Un retour à la liberté ne peut donc se concevoir sans un allègement des procédures.

Il doit enfin éviter le rejet du commerce hors des centres-villes. Ce point a été évoqué par la plupart des interlocuteurs de votre rapporteur. Il ajoute à la complexité du problème qui, d'individuel, devient collectif et municipal et relève des politiques d'urbanisme. Or, la présence d'un commerce vivant au cœur des agglomérations est un impératif qu'il n'est même pas nécessaire de rappeler, tant il est évident.

Pour toutes ces raisons, le retour à la liberté en matière de fixation des loyers commerciaux ne paraît donc pouvoir être envisagé sans une longue maturation du problème.

Le projet de loi soumis à notre examen ne décide pas d'ailleurs d'un tel retour mais se limite à simplifier le dispositif de plafonnement.

(1) Le coefficient actuel, s'il est un plafond, semble également jouer - d'après les informations de votre rapporteur - comme un plancher. La suppression du plafond tirerait donc aussi, dans certains cas, à la baisse.

(2) C'est à dire principalement lorsque les facteurs de commercialité, la destination des lieux ou les caractéristiques du local ont changé.

(3) Quoique plus courtes, les durées moyennes des instances sur baux commerciaux s'établissaient à 13,7 mois en 1984 et 14,2 mois en 1985 (derniers chiffres connus - source : Chancellerie).

2. Le dispositif du projet de loi

Par une réécriture de l'article 23-6 du décret du 30 septembre 1953, le projet de loi propose le plafonnement des loyers des baux venant à renouvellement, par référence à la progression du seul indice du coût de la construction.

A. Le problème de l'indice

Le principal apport de la réforme de 1972 a consisté -on l'a vu- à définir un coefficient de plafonnement. Ce coefficient est obtenu en faisant la moyenne arithmétique de la variation entre l'année précédant le point de départ du bail à renouveler et celle précédant son expiration, d'une part, de la moyenne annuelle de l'indice trimestriel du coût de la construction (série nationale), d'autre part, du produit de la moyenne annuelle de l'indice trimestriel de la production industrielle (hors bâtiment) par celle de l'indice mensuel des prix à la consommation (France entière).

Ce coefficient est censé prendre en considération les différents facteurs jouant sur l'évolution du loyer. Il n'est toutefois pas applicable lorsque les éléments mentionnés aux articles 23-1 à 23-4 (1) du décret du 30 septembre 1953 ont subi une modification notable.

Dès l'origine, le calcul de ce coefficient a conduit à un chiffre jugé excessif quant à la majoration souhaitable du loyer. Dans la pratique, les parties constataient d'ailleurs, par le jeu des renouvellements triennaux (2), que l'on parvenait à une projection de hausse d'un montant différent de celle résultant du coefficient.

C'est pourquoi -on l'a vu- le Parlement a été conduit à se prononcer chaque année pour l'établissement d'un coefficient jugé raisonnable.

(1) c'est-à-dire les caractéristiques propres du local, la destination des lieux et les facteurs locaux principalement de commercialité.

(2) qui obéissent à des règles différentes, elles-mêmes définies par rapport à un indice, l'indice trimestriel du coût de la construction.

Un recours aux indices présente donc un risque puisque l'indice est susceptible de s'écarter significativement de la référence que l'on souhaite retenir. Dans le système adopté en 1972, c'est l'indice de la production industrielle qui a tiré le coefficient à la hausse.

Cette première difficulté se double d'une deuxième difficulté quant au choix des indices à prendre en considération. Le texte de 1972 avait adopté l'indice du coût de la construction - ce qui est courant en matière d'indexation immobilière-, l'indice des prix à la consommation, censé refléter l'activité commerciale, et l'indice de la production industrielle représentant pour sa part la contribution de la "croissance" à la majoration des loyers.

Le texte qui nous est proposé ne retient plus que le seul indice du coût de la construction. On ne peut donc exclure de rencontrer à l'avenir les difficultés du passé car cet indice peut s'écarter significativement des normes souhaitables, pour des raisons tout à fait extérieures à la matière des loyers.

Certes, la progression des indices tels qu'établie sur les dernières années tend à montrer un certain parallélisme entre la progression de l'indice du coût de la construction et celle du loyer jugé raisonnable. C'est ce que l'on observe également pour ce qui est des renouvellements triennaux. Mais il n'est pas établi qu'il en sera toujours ainsi.

On peut en juger par la présentation page suivante des coefficients et indices retenus les années passées :

Année de renouvellement	Coefficient multiplicateur						
	Théorique	Adopté par le Parlement	Fonction de la moyenne annuelle de l'indice du coût de la construction	Fonction de la moyenne annuelle de l'indice du coût de la construction du 2e trimestre	Fonction de la moyenne arithmétique de la moyenne annuelle de l'indice du coût de la construction et de l'indice des prix à la consommation	Fonction de la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation	Fonction de l'indice trimestriel de la production industrielle prêts B.T.P.
1978	2,55	2,25	2,11	2,14	2,08	2,05	1,36
1979	2,51	2,35	2,17	2,13	2,13	2,10	1,35
1980	2,66	2,40	2,34	2,30	2,27	2,21	1,27
1981	2,77	2,45	2,51	2,50	2,44	2,38	1,19
1982	2,81	2,55	2,59	2,56	2,56	2,54	1,09
1983	2,77	2,55	2,65	2,68	2,65	2,65	1,07
1984	2,59	2,35	2,44	2,52	2,50	2,56	1,18
1985	2,59	2,25	2,29	2,29	2,37	2,46	1,09
1988	2,39	2,10	2,11	2,13	2,24	2,37	1,07
1987	2,20	2,00	1,99	2,00	2,10	2,22	1,05

Le choix d'un seul indice peut donc aggraver les difficultés rencontrées jusqu'à ce jour et entraîner à nouveau un appel au Parlement. Pour tenter d'éviter cette unique référence, votre commission des Lois vous proposera d'adopter un nouvel indice de référence qui se fixera à la moyenne arithmétique de l'indice du coût de la construction et de l'indice des prix à la consommation.

B. Les modalités de fixation du loyer

Le projet de loi soumis à notre examen prévoit que le coefficient applicable sera mis en jeu, sauf modification des éléments ci-dessus mentionnés prévus aux articles 23-1 à 23-4 du décret du 30 septembre 1953. Il doit être entendu qu'une modification de ces éléments pourra permettre également la fixation d'un coefficient moindre de progression.

Votre commission vous proposera à cet égard une rectification rédactionnelle du texte de l'article premier du projet de loi.

Sous une rédaction obscure, le texte proposé à notre examen indique ensuite que le coefficient applicable -qui est établi par référence à l'indice trimestriel du coût de la construction- sera, si cet indice n'est pas mentionné au contrat, l'indice annuel du coût de la construction dont la variation sera mesurée sur les neuf années précédentes. Votre commission proposera également à cet article une rectification rédactionnelle tendant à éviter toute équivoque sur le rôle joué par le contrat dans la fixation du coefficient. Le texte actuel laisse entendre que les parties pourraient convenir, par contrat, d'un autre indice de majoration. Or, le texte soumis à notre examen se propose, dans son principe, une portée supracontractuelle.

Enfin, le coefficient applicable le sera également dans le cas d'une tacite reconduction jusqu'au terme de 12 ans.

C. La commission de conciliation

Le projet de loi soumis à notre examen, outre les dispositions ci-dessus évoquées, comporte une innovation particulière. Il établit une commission de conciliation devant laquelle les parties auront la faculté de se présenter pour le cas d'un différend sur l'application de l'article 23-6. Cette commission de conciliation a pour but, d'après les auteurs du projet de loi, de permettre aux parties qui, souvent, hésitent à plaider, de se familiariser à l'amiable avec le nouveau dispositif.

Cette commission est créée dans le cadre du département. Elle est composée paritairement de bailleurs et de locataires et comporte des "personnes qualifiées en raison de leurs compétences".

Votre commission des Lois ne peut qu'approuver le principe d'une procédure de conciliation facilitant le règlement des litiges. Elle considère toutefois que le caractère facultatif du recours à la commission recèle un paradoxe : les parties qui souhaitent s'accorder ne se dirigeront pas vers la commission et les parties en opposition ne souhaiteront pas y recourir. Le dispositif de la commission de conciliation peut donc rester lettre morte.

Votre Commission des Lois vous proposera donc de prévoir un recours obligatoire à la commission de conciliation avant toute action contentieuse. C'est d'ailleurs le cas dans la loi du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière (art. 21).

Votre Commission vous proposera également de redéfinir les règles de composition de cette commission. La commission restera composée paritairement, mais elle sera présidée par un juge du tribunal de grande instance du chef-lieu du département désigné par le président de ce tribunal. Ce magistrat ne pourra siéger dans la formation de jugement qui aurait à connaître de l'affaire soumise à la commission.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier Indice applicable

L'article premier du projet de loi définit le coefficient applicable aux loyers des baux venant à renouvellement. La variation du loyer ne peut excéder celle de l'indice, sauf s'il est constaté une modification notable des éléments mentionnés aux articles 23-1 à 23-4 du décret du 30 septembre 1953, c'est-à-dire, principalement, les facteurs locaux de commercialité, la destination du local et sa consistance. Depuis l'origine, la modification de ces éléments justifie d'ailleurs qu'il soit fait exception à l'application du plafond.

Dans l'hypothèse où une telle modification est observée, le taux n'est plus appliqué et les parties peuvent convenir d'un loyer libre. Toutefois, celui-ci doit être représentatif de la valeur locative réelle et, le cas échéant, peut se trouver soumis à l'appréciation des juridictions compétentes.

L'article premier du projet de loi prévoit un dispositif en deux parties. En premier lieu, la définition du principe du plafonnement et le renvoi à cet effet au seul "indice national mesurant le coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques". En second lieu, un procédé particulier pour le cas où l'indice n'est pas rappelé au contrat et où joue alors d'office l'indice national.

Votre commission a présenté dans l'exposé général les principales observations qu'appellent ce dispositif, ainsi que les propositions d'amendements qu'elle formule. Elle estime préférable qu'il soit fait référence à deux indices : l'indice du coût de la construction et l'indice des prix à la consommation, afin que la déviation exogène éventuelle d'un indice isolé ne conduise à une évolution anormale des loyers.

Votre commission estime également que la référence au contrat proposée par le présent article relève d'une équivoque : l'article semble indiquer que les parties peuvent convenir dans le

contrat d'un autre indice de variation et que, faute d'avoir choisi cet indice, l'indice du coût de la construction est le seul à jouer. Or, le texte propose à l'évidence un indice unique applicable en toutes circonstances. Cette référence au contrat constitue donc une complication inutile. Votre commission propose de la supprimer.

L'indice auquel font référence les auteurs du projet de loi, d'après les informations recueillies par votre rapporteur, est la moyenne annuelle de l'indice trimestriel du coût de la construction. Cette référence ne figure pas explicitement au projet de loi. Il convient donc de compléter le texte à cet égard.

Le présent article premier indique également que, dans le cas d'un renouvellement tacite, et jusqu'au terme de douze ans, le plafonnement du loyer est soumis audit coefficient. Cette extension a été proposée -on l'a vu- en 1985. Pour des raisons pratiques, il convient d'en proroger l'application. En revanche, dans le cas où, par l'effet d'une tacite reconduction, la durée du bail excède 12 ans, le coefficient plafon ne joue plus.

Votre commission vous a exposé ses propositions d'amendements dans l'exposé général du présent rapport.

Sous réserve de ces amendements, elle vous demande d'adopter le présent article.

Art. 2

Commission de conciliation

Le présent article met en place la commission de conciliation qui constitue l'innovation ci-dessus évoquée. Cette commission répond au souci des auteurs du projet de loi de permettre aux intéressés de "faire l'apprentissage de la conciliation".

Votre commission ne peut qu'approuver cette proposition. On a pu noter en effet que l'une des difficultés du dispositif antérieur à 1972 tenait à l'engagement de procédures contentieuses.

Le principe d'une conciliation est d'une manière générale des plus souhaitables. Elle a d'ailleurs été retenue dans le cas particulier des baux d'habitation, certes différent du cas présent,

mais significatif, par la loi du 23 décembre 1986 (art. 21). Elle est traditionnelle : ainsi, devant le Conseil des Prud'hommes, la conciliation est depuis longtemps obligatoire.

Le principe d'une conciliation facultative relève toutefois d'un paradoxe, car l'accord des parties l'exclut comme, à l'inverse, leur opposition. Il apparaît donc à votre commission que le principe d'une conciliation obligatoire est préférable. C'est d'ailleurs le cas quant au dispositif prévue à l'article 21 de la loi du 23 décembre précitée.

Dans le dispositif proposé par votre commission, l'une ou l'autre des parties aura la faculté de saisir la commission et celle-ci disposera de quatre mois pour rendre un avis. La juridiction compétente ne pourra être saisie tant que la commission n'aura pas formulé cet avis.

Le présent article définit ensuite la composition de la commission. Cette formation est constituée à parts égales de bailleurs et de locataires et comporte des "personnes qualifiées en raison de leur compétence".

Cette dernière formule apparaît assez obscure. D'après les informations qu'a recueillies votre rapporteur, elle signifie que la commission, de type départemental, sera présidée par le préfet.

Votre commission estime qu'il convient de formuler plus clairement les règles de composition de la commission. Elle pense en outre qu'il est préférable de confier la présidence de cette commission à un magistrat du tribunal de grande instance du chef lieu du département, dès lors que la commission traite de rapports entre bailleurs et locataires.

Votre commission vous proposera par ailleurs le renvoi à un décret en Conseil d'Etat quant aux modalités d'application du dispositif.

Sous réserve des amendements qu'elle vous propose, votre commission vous demande d'adopter le présent article.

Art. 3

Entrée en vigueur

Le présent article prévoit que les dispositions de l'article premier entreront en vigueur au premier janvier 1988. Ce faisant, il tend à éviter deux écueils :

- d'une part, une entrée en vigueur qui pourrait être tenue pour ultérieure, dans l'hypothèse où les commissions de conciliation prévues à l'article 2 du projet n'auraient pas été mises en place et entraîneraient par là-même absence d'effet du texte dans son ensemble ;

- d'autre part, une entrée en vigueur prématurée du projet quant au renouvellement des baux. Les baux venant à renouvellement en 1987 sont en effet soumis au coefficient fixé l'an dernier jusqu'au 31 décembre 1987.

Pour des raisons de forme, votre Commission vous propose de supprimer le présent article et d'adopter un amendement à l'article premier en reprenant le contenu.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous propose, votre Commission des Lois vous demande de bien vouloir adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, réglant les rapports entre bailleurs et locataires en ce qui concerne le renouvellement des baux à loyer d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal.</p>	<p>Article premier.</p> <p>L'article 23-6 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, réglant les rapports entre bailleurs et locataires en ce qui concerne le renouvellement des baux à loyer d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal, est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>Article premier.</p> <p>I. L'article 23-6 ...</p> <p>... est ainsi rédigé:</p>
<p>Art.23-6. Le taux de variation du loyer applicable lors de la prise d'effet du bail à renouveler, si sa durée n'est pas supérieure à neuf ans, ne peut excéder le coefficient publié chaque année au Journal officiel que s'il est motivé par une modification notable des éléments mentionnés aux articles 23-1 à 23-4. Ce coefficient est obtenu en faisant la moyenne arithmétique de la variation, entre l'année précédant le point de départ du bail à renouveler et celle précédant son expiration :</p>	<p>"Art. 23-6 - A moins d'une modification notable des éléments mentionnés aux articles 23-1 à 23-4, le taux de variation du loyer applicable lors de la prise d'effet du bail à renouveler, si sa durée n'est pas supérieure à neuf ans, ne peut excéder la variation de l'indice national mesurant le coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques intervenue depuis la fixation initiale du loyer du bail expiré. A défaut de clause contractuelle fixant l'indice de référence, il y a lieu de prendre en compte la variation de l'indice national mesurant le coût de la construction, calculée sur la période de 9 ans antérieure au dernier indice publié.</p>	<p><i>"Art. 23-6 - I. Le taux de variation du loyer applicable lors de la prise d'effet du bail à renouveler, si la durée de celui-ci n'est pas supérieure à neuf ans, ne peut excéder la variation de la moyenne arithmétique de la moyenne annuelle de l'indice national trimestriel du coût de la construction et de la moyenne annuelle de l'indice mensuel des prix à la consommation intervenue depuis la prise d'effet du bail venant à renouvellement, que s'il est constaté une modification notable des éléments mentionnés aux articles 23-1 à 23-4.</i></p>
<p>D'autre part, du produit de la moyenne annuelle de l'indice trimestriel de la production industrielle (hors bâtiment) par celle de l'indice mensuel des prix à la consommation (France entière).</p>		
<p>Pour le calcul du coefficient, ces indices sont ramenés à la base 100 pour l'année précédant la prise d'effet du bail à renouveler.</p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>En cas de renouvellement postérieur à la date d'expiration du bail échu :</p>	<p>En cas de renouvellement postérieur à la date d'expiration du bail échu, cette variation est calculée à partir du dernier indice publié, pour une période d'une durée égale à celle qui s'est écoulée entre la date initiale du bail et la date de son renouvellement effectif.</p>	<p>En cas ... échu, le taux de variation est calculé à partir des derniers indices publiés, pour ...</p>
<p>1° Si le renouvellement intervient dans les douze mois qui suivent cette date, le coefficient applicable est celui afférent à l'année d'échéance.</p>	<p>2° Dans les autres cas, le coefficient applicable est celui afférent à l'année d'échéance, majoré d'un neuvième par période de douze mois d'écart entre la date d'expiration du bail échu et la date de renouvellement effectif.</p>	<p>...effectif.</p>
<p>Les dispositions de l'alinéa ci-dessus ne sont plus applicables lorsque, par l'effet d'une tacite reconduction, la durée du bail excède douze ans.</p>	<p>Les dispositions de l'alinéa ci-dessus ne sont plus applicables lorsque, par l'effet d'une tacite reconduction, la durée du bail excède douze ans."</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
	<p>Art. 2.</p>	<p>II.- Les dispositions du paragraphe I ci-dessus sont applicables à compter du premier janvier 1988.</p>
	<p>Il est inséré après l'article 23-6 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 un article 23-6-1 ci après :</p>	<p>Art. 2.</p>
	<p>" Art. 23-6-1 - Les litiges nés de l'application de la disposition précédente peuvent être soumis à une commission départementale consultative de conciliation composée de bailleurs et de locataires en nombre égal et de personnes qualifiées en raison de leur compétence.</p>	<p>I. Il est... ... 23-6-1 nouveau ainsi rédigé :</p>
	<p>Sa composition, le mode de désignation de ses membres et ses règles de fonctionnement sont fixés par décret."</p>	<p>"Art. 23-6-1-1 . Les litiges nés de l'application de l'article 23-6 peuvent être soumis par l'une ou l'autre des parties à une commission départementale de conciliation composée de bailleurs et de locataires en nombre égal et présidée par un juge du tribunal de grande instance du chef-lieu du département en activité ou à la retraite, désigné par le président du tribunal.</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

"La commission s'efforce de concilier les parties et rend un avis dans un délai de quatre mois à compter de sa saisine. La juridiction compétente ne peut être saisie du litige si la commission n'a pas rendu cet avis.

"La juridiction ayant à connaître, le cas échéant, du litige ne peut comprendre le juge ayant présidé la commission au moment où celle-ci a eu à en connaître."

II.- Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du paragraphe I.ci-dessus

Art. 3.

Les dispositions de l'article premier de la présente loi sont applicables à compter du 1er janvier 1988.

Art. 3.

Supprimé.